

محدودیت‌های حقوقی شورای امنیت در اعمال تحریم‌های اقتصادی

منصور فرخ سیری*

چکیده

یکی از اقداماتی که شورای امنیت به منظور حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی براساس فصل هفتم منشور اتخاذ می‌نماید، تحریم اقتصادی می‌باشد. مسئله اساسی در رابطه با محدودیت‌های شورا در اعمال تحریم‌های اقتصادی این است که آیا اختیارات شورا را باید کاملاً بی‌حد و حصر و خارج از چارچوب موازین حقوق بین‌الملل تلقی نمود یا اینکه شورا در اعمال تحریم‌های اقتصادی با محدودیت‌هایی از حیث رعایت قواعد و مقررات بین‌المللی مواجه است؟ منطق حقوقی ایجاب می‌نماید که شورای امنیت به‌عنوان رکنی از یک سازمان بین‌المللی و یکی از تابعان حقوق بین‌الملل، در اتخاذ تصمیمات خود و اجرای آنها پایبند به قواعد بین‌المللی باشد؛ زیرا در غیر این صورت نمی‌توان انتظار داشت نظام امنیت جمعی خواسته‌های کشورهای برخوردار از حاکمیت را تحقق بخشد. بر این اساس شورای امنیت در اعمال تحریم‌های اقتصادی ملزم به رعایت اصول حقوق بین‌الملل عام، قواعد آمره، قواعد خاص منشور ملل متحد و قواعد حقوق بشر و حقوق بشردوستانه می‌باشد.

واژگان کلیدی: شورای امنیت، تحریم اقتصادی، محدودیت‌های حقوقی، حقوق بین‌الملل عام، قواعد آمره، منشور ملل متحد، حقوق بشر، حقوق بشردوستانه.

* عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس، دانشجوی دوره دکترای حقوق بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی، farokhsiri87@yahoo.com

مقدمه

امروزه تحریم اقتصادی به عنوان ابزاری در جهت تضمین اجرای قواعد بین‌المللی و نیز حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی اهمیت فراوانی یافته است. این اقدام از منظر حقوق بین‌الملل اساساً مشروع است، مگر آنکه هدف از آن اعمال فشار و سلطه بر سایر کشورها^۱ و یا مغایر با تعهدات قراردادی کشورها باشد.^۲

اعمال تحریم‌های اقتصادی در مواردی هم که مشروعیت دارد منوط به رعایت قواعد بین‌المللی می‌باشد و تابعان حقوق بین‌الملل باید در اعمال تحریم‌های اقتصادی، برخی محدودیت‌های حقوقی را بپذیرند و در چارچوب آن اقدام نمایند. در تحقیق حاضر، محدودیت‌های حقوقی شورای امنیت در اعمال تحریم‌های اقتصادی در چارچوب فصل هفتم منشور مورد بررسی قرار می‌گیرد. اما پیش از آن لازم است این موضوع اساسی بررسی شود که آیا شورای امنیت در انجام وظایف خود به موجب فصل هفتم مقید به موازین حقوق بین‌الملل می‌باشد یا خیر؟ طبق یک دیدگاه، شورای امنیت در انجام وظایف ناشی از فصل هفتم منشور، هیچ‌گونه محدودیتی ندارد و تشخیص شورا مقید به حقوق بین‌الملل نمی‌باشد.^۳

به عقیده این دسته از صاحب‌نظران، بند (۱) ماده ۱ منشور به‌نحوی تنظیم گردیده است که دست شورای امنیت را در اجرای فصل هفتم منشور کاملاً باز گذاشته و آن را محدود به موازین حقوق بین‌الملل نموده است.

طبق بند (۱) ماده ۱ منشور یکی از اهداف ملل متحد عبارت است از:

«حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و به این منظور، اتخاذ اقدامات جمعی مؤثر برای پیشگیری و رفع تهدیدات علیه صلح و سرکوب اعمال تجاوزکارانه یا سایر موارد نقض صلح و تعدیل یا فیصله اختلافات یا وضعیت‌های بین‌المللی که ممکن است به نقض صلح بیانجامد از راه‌های مسالمت‌آمیز و مطابق با اصول عدالت و حقوق بین‌الملل».

۱. مجمع عمومی سازمان ملل متحد طی قطعنامه‌های متعددی از جمله قطعنامه‌های ۲۱۳۱ (۱۹۶۵)، ۲۶۲۵ (۱۹۷۰)، ۵۸/۱۹۸ (۲۰۰۳) و ۶۲/۱۸۳ (۲۰۰۷) فشار اقتصادی را محکوم کرده است.

۲. موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) تحریم اقتصادی از سوی اعضای سازمان تجارت جهانی را در روابط با یکدیگر ممنوع ساخته است؛ با این حال طبق ماده ۲۰ این موافقتنامه تحریم‌های اقتصادی به‌منظور تضمین رعایت حقوق بین‌الملل بشر مجاز می‌باشد. در این مورد مراجعه کنید به:

Cleveland, Sara. H. "Human Rights Sanctions and International Trade: A Theory of Compatibility", *Journal of International Economic Law*, Oxford, March 2002, vol. 5. Iss.1. pp. 133-189.

3. Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations*, New York, Prager Inc., 1951, P.294, Cited by M. Shervin Majlessi, "Economic Sanctions in the United Nations Security System: Recent Developments, in: Economic Sanctions In International Law, Edited by Laura Picchio Forlati and Linos-Alexander Sicilianos, The Center for Studies and Research in International Law and International Relations, The Hague Academy of International law, Martinus Nijhoff Publishers (2004), p. 552.

آن دسته از نویسندگانی که قایل به عدم محدودیت اختیارات شورای امنیت در اجرای وظایف ناشی از فصل هفتم منشور می‌باشند، چنین استدلال می‌کنند که بند (۱) ماده ۱ منشور شامل دو جزء است؛ جزء نخست آن به حفظ صلح و امنیت از طریق اتخاذ اقدامات جمعی مؤثر ارتباط دارد و جزء دوم به حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات مربوط می‌شود؛ از آنجایی که لزوم انطباق با اصول عدالت و حقوق بین‌الملل تنها در جزء اخیر ذکر شده است، شورای امنیت هنگامی که براساس فصل هفتم اقدام می‌نماید، به‌موجب منشور از نظر حقوقی ملزم به رعایت اصول حقوق بین‌الملل نمی‌باشد.^۴

«در طی مذاکرات کنفرانس سانفرانسیسکو پیشنهاد شد، تنظیم اهداف مندرج در بند (۱) ماده ۱ به‌نحوی اصلاح گردد که (چنین) خوانده شود: «به‌منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی برطبق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل...». در صورت قبول و تصویب این اصلاحیه، شورا صریحاً ملزم می‌شد که توصیه‌ها و تصمیمات خود را در هر دو حالت فوق‌الذکر، بر اصول عدالت و حقوق بین‌الملل مبتنی سازد. اما پیشنهاد مذکور رد شد...»^۵

بر این اساس ممکن است به‌نظر برسد که شورا در احراز وجود تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی و اقدام در راستای آن، الزامی به تبعیت از حقوق بین‌الملل ندارد؛ با این وجود، علی‌رغم عدم تصریح منشور به الزام شورا مبنی بر رعایت حقوق بین‌الملل در این زمینه، در گزارش‌های کنفرانس سانفرانسیسکو، حقوق بین‌الملل به‌طور ضمنی به‌عنوان مبنای هنجاری منشور ذکر شده است.^۶

به‌علاوه ارکان سازمان ملل تابعان حقوق بین‌الملل محسوب می‌شوند و در ایفای وظایفشان ملزم به رعایت قواعد حقوق بین‌الملل می‌باشند.^۷

«در واقع هرچند شورای امنیت یک رکن سیاسی است، اما وظایف شورا منحصرأ جنبه سیاسی ندارد و با توجه به بند (۲) ماده ۲۴ منشور که شورا را موظف نموده است طبق اهداف و اصول ملل متحد عمل نماید و نیز بند (۱) ماده ۱ منشور که تحقق صلح و امنیت بین‌المللی را در پرتو اصول عدالت و حقوق بین‌الملل قابل حصول قلمداد نموده است، شورا موظف به اعمال

4. Kennedy, F., "Libya V. United States: The International Court of Justice and the Power of Judicial Review" 33 Vancouver Journal of International Law. (1993), p. 906.

۵. شایگان، فریده، شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی، چاپ اول، ۱۳۸۰، ص ۲۸.

6. Schacter, Oscar "The United Nations Charter", in: Encyclopedia of Public International Law, Bernhardt, R., (Elsevier Science LTD), Vol. 5, p. 290.

7. Fitz Maurice, Sir Gerald, Namibia Case (dissenting opinion) ICJ Reports (1971), p. 294. www.un.org.

❖ محدودیت‌های حقوقی شورای امنیت ... ❖

حقوق بین‌الملل می‌باشد و بنابراین شورای امنیت با وجود سرشت سیاسی خود، باید حقوق بین‌الملل را فرا راه خود قرار دهد...»^۸

اغلب متخصصین حقوق بین‌الملل با قرائت ماده ۲۵ منشور به این نحو که اعضای ملل متحد برطبق این منشور موافقت می‌نمایند، تصمیمات شورای امنیت را قبول و اجراء نمایند، مخالفند. به نظر آنها اساسی‌ترین و مهمترین محدودیت شورای امنیت در ماده ۲۵ منشور ذکر گردیده است. به این معنا که تصمیمات شورای امنیت تنها در صورتی که مطابق منشور اتخاذ گردد و به عبارت دیگر، چنانچه در چارچوب صلاحیت‌های مقرر در منشور بوده و با هیچ‌یک از دیگر اصول اساسی منشور تعارض نداشته باشد، الزام‌آور خواهد بود. این امر نتیجه منطقی این قاعده است که در کلیه نظام‌های حقوقی، فعالیت‌های هر رکن نهادین، براساس قانون تعیین می‌شود.^۹ بنابراین طبق این دیدگاه، تصمیمات شورای امنیت نمی‌تواند عاری از هرگونه محدودیتی باشد. بر این اساس ماده ۲۵ منشور باید چنین خوانده شود:

اعضای ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را در صورت انطباق با منشور، قبول و اجراء نمایند.^{۱۰}

«نتیجه آنکه، منشور به ارکان سازمان ملل متحد و از جمله به شورای امنیت، اختیارات نامحدود اعطاء نکرده است. در سراسر مقررات ذی‌ربط، تلاشی مجدانه برای وضع معیارهای مشخصی که توسل به اختیارات مربوطه را مشروط نماید، به عمل آمده است.»^{۱۱}

بنابراین شورای امنیت هنگام اعمال تحریم‌های اقتصادی در چارچوب فصل هفتم منشور، ملزم به رعایت حقوق بین‌الملل می‌باشد. محدودیت‌های شورا که در تحقیق حاضر به بررسی آنها پرداخته می‌شود، شامل اصول حقوق بین‌الملل عام، قواعد آمره، مقررات خاص منشور و قواعد حقوق بشر و حقوق بشردوستانه می‌باشد.

از آنجایی که محدودیت‌های عرفی و معاهده‌ای شورای امنیت در زمینه اعمال تحریم‌های اقتصادی عمدتاً در چارچوب حقوق بین‌الملل بشر و حقوق بشردوستانه بین‌المللی جای می‌گیرند و یا در جایگاه قاعده آمره قرار دارند، در تحقیق حاضر، مباحث جداگانه‌ای به حقوق بین‌الملل عرفی و معاهده‌ای اختصاص نیافته است. ضمناً باید خاطر نشان نمود که برخی از محدودیت‌هایی که بیان

۸. شریف، محمد، بررسی دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت، انتشارات اطلاعات، تهران، ۱۳۷۳، ص ۱۰۱.

9. Herndl, Kurt. "Action by the Security Council: Evolving practice Beyond Traditional Peacekeeping", in Contemporary International Law Issues: Conflicts and Convergence; Proceedings of the Third Joint Conference held in the Hague, The Netherlands, July 13-15, 1995, (The Hague: T.M.C Asser Institute, 1996), p. 282.

۱۰. شایگان، پیشین، ص ۲۳.

۱۱. همان، ص ۲۵.

گردیده است خاص شورای امنیت نبوده و کشورها و سایر سازمانهای بین‌المللی نیز در اعمال تحریم‌های اقتصادی، ملزم به رعایت آنها می‌باشند.

الف - محدودیت‌های شورا به موجب اصول حقوق بین‌الملل عام

این امر پذیرفته شده است که سازمان ملل متحد و ارکان آن در چارچوب نظام حقوقی بین‌المللی - و نه فراتر یا خارج از این نظام - به فعالیت می‌پردازند. در نتیجه آنها به اصول کلی حقوقی ملتزم می‌باشند.^{۱۲} اصول کلی حقوقی طبق ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری در زمره منابع تکمیلی و فرعی محسوب می‌شوند که توسط دیوان و سایر مراجع قضائی هنگام مواجه شدن با موضوعی که مشمول معاهده خاصی نیست و قاعده عرفی مشخصی نیز در مورد آن قابل احراز نمی‌باشد، مورد استفاده قرار می‌گیرند.

برخی عقیده دارند که شورای امنیت موظف می‌باشد از حقوق بین‌الملل عام تخلف ننماید مگر آنکه منشور مشخصاً و در هر مورد خاص اجازه چنین اقدامی را به شورا داده باشد.^{۱۳} به بیان دیگر اصول کلی حقوقی به‌عنوان قواعد عام تا جایی اعمال می‌گردند که مقررات منشور که قواعد خاص محسوب می‌شوند، بر آنها تخصیص وارد ننموده باشند. در واقع در این مورد قاعده تقدم خاص بر عام اجراء می‌شود.

در قضیه لاکربی، قاضی ویرامانتری اظهار داشت:

12. Davidson.Elias, "Legal Boundaries to UN Sanctions", The International Journal of Human Rights, vol. 7, No. 4 (winter2003), P.7.

برخی از صاحب‌نظران از جمله فاسبندر معتقدند، از آنجایی که منشور به منزله قانون اساسی نظام بین‌المللی می‌باشد، مقوله حقوق بین‌الملل عام مستقلاً در کنار منشور جایی ندارد، بلکه منشور چارچوب اساسی کلیه قواعد حقوق بین‌الملل موجود در عصر حاضر است و در عین حال بالاترین جایگاه را در سلسله مراتب قواعد حقوق بین‌الملل دارا می‌باشد؛ رک.

Fassbender.Bardo, Quis judicabit?The Security Council, Its powers and Its legal Control:Review Essay,11European Journal of International Law(2000),pp.219-232.

البته این دیدگاه، قابل ایراد است؛ اعتقاد به قانون اساسی بودن منشور به‌معنای تقدم آن بر سایر قواعد حقوق بین‌الملل می‌باشد. شأن قانون اساسی، بطلان سایر مقررات مغایر با آن است، حال آنکه منشور ملل متحد مانند هر معاهده دیگری تحت حکومت عهدنامه ۱۹۶۹ وین راجع به حقوق معاهدات قرار دارد. (ماده ۵). براساس ماده ۶۴ همین معاهده «اگر قاعده امره جدیدی در حقوق بین‌الملل عمومی به‌وجود آید، هر معاهده موجود که با آن قاعده امره در تعارض باشد، باطل می‌گردد». شریف، پیشین، ص ۸۱.

13. Akande.Dapo, "The Internatioanl Court of Justice and the Security Council: Is There Room For Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United nations"?46 International and Comparative Law Quarterly (1997), p. 317.

❖ محدودیت‌های حقوقی شورای امنیت ...

«تاریخ منشور ملل متحد این دیدگاه را تأیید می‌نماید که محدودیت بارز نسبت به اختیارات گسترده شورای امنیت این است که آن اختیارات باید مطابق اصول پذیرفته شده حقوق بین‌الملل اعمال گردند».^{۱۴}

التزام شورای امنیت به اصول حقوق بین‌الملل عام در زمینه اعمال تحریم‌های اقتصادی مستلزم رعایت سه اصل مهم می‌باشد که عبارتند از: اصل انسانی بودن، اصل ضرورت و اصل تناسب.

۱- اصل انسانی بودن تحریم‌های اقتصادی

اصل انسانی بودن تحریم‌های اقتصادی که به مفهوم رعایت جنبه‌های انسانی در اعمال این‌گونه تحریم‌هاست، یکی از اصول مهم برگرفته از حقوق بین‌الملل عام می‌باشد. نکته‌ای که لازم است مدنظر قرار گیرد این است که اصل انسانی بودن با اصل رعایت موازین حقوق بین‌الملل بشر متفاوت است، به این معنا که اصل انسانی بودن دایره وسیع‌تری دارد و بسیاری از حقوق انسانی را که در زمره حقوق بشر قرار نمی‌گیرند نیز دربرمی‌گیرد.^{۱۵} با این وجود، اصل انسانی بودن با توجه به گستره وسیع خود، مستلزم رعایت حقوق بشر نیز می‌باشد و اعم از حقوق بشر و سایر حقوق انسانی است. اصل انسانی بودن مصادیق متعددی دارد؛ ماده ۲ کنوانسیون سوم ژنو (۱۹۴۹) در بیان حقوق اسیران جنگی، برخی از این مصادیق را ذکر کرده است که عبارتند از: آسایش فردی، بهداشت، محل مناسب زندگی، مواد خوراکی مناسب و مغذی، دسترسی به آب آشامیدنی کافی، پوشاک، مراقبت پزشکی، حق انجام مناسک مذهبی و فرصت انجام دادن فعالیت‌های فکری، آموزشی، تفریحی، ورزش و بازی. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، اصل انسانی بودن از دایره شمول گسترده‌ای برخوردار است و کلیه حقوق انسانی اعم از حقوق بشر و غیر آن را دربرمی‌گیرد.

14. I.C.J.Reports (1992), pp. 478 -548.

15. حقوق بشر شامل آن دسته از حقوق مخصوص انسان می‌شود که برای حفظ شأن و کرامت انسان و حمایت از او به‌عنوان موجودی آزاد مورد شناسایی قرار گرفته است و مبنای آن، انسان بودن صرف‌نظر از خصوصیات و ویژگی‌های غیرداتی او می‌باشد.

«ابتنای منطقی حقوق بشر بر کرامت و منزلت انسانی استوار است و صرفاً از این جهت بر بشر تعلق می‌گیرد و باید مورد توجه قرار گیرد که بشر است و زمان و مکان و قیدی را بر نمی‌تابد». تاموشات، کریستیان، حقوق بشر، ترجمه و نگارش از دکتر حسین شریفی طراز کوهی، بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۸۶، صص ۳۷ و ۳۸ (به نقل از مترجم).

«نتیجه اعمال اصل انسانی بودن به عنوان یک اصل کلی حقوقی بر اقدامات غیرنظامی شورای امنیت، این است که چنین اقداماتی نباید به آن درجه از شدت باشند که انسانها را در معرض شرایط غیرانسانی حیات قرار داده و با خطر بیماری و مرگ مواجه سازند».^{۱۶}

۲- اصل ضرورت

«اصل ضرورت در هر موردی که به یک مرجع عمومی اختیارات تشخیصی اعطاء شده باشد، کاربرد دارد. چنین مرجعی باید این امر را احراز نماید که اقداماتی که اعمال می‌کند به منظور نیل به اهداف اساسی که به خاطر آنها ایجاد گردیده، ضروری می‌باشند. اصل ضرورت در زمینه‌های متعددی کاربرد دارد که از آن جمله می‌توان به روابط بین‌المللی، حقوق بین‌الملل بشر و حقوق مخاصمات مسلحانه اشاره نمود. از آنجایی که سازمان ملل متحد به اصول کلی حقوق بین‌الملل ملتزم می‌باشد، شورای امنیت ملزم به رعایت اصل ضرورت (به‌عنوان یکی از اصول حقوق بین‌الملل عام) خواهد بود».^{۱۷}

استناد به اصل ضرورت در روابط بین‌المللی در موارد مختلفی ممکن است انجام پذیرد. به‌عنوان مثال کشوری که با یک خطر شدید و قریب‌الوقوع مواجه می‌گردد و ناگزیر می‌شود از تعهدات بین‌المللی خود تخلفی نماید به این دلیل که تنها شیوه حفاظت از منافع اساسی‌اش را در این اقدام می‌بیند، می‌تواند به اصل ضرورت استناد نماید.^{۱۸}

دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه پروژة سد های گابچیکو- ناگیماروس تصریح می‌نماید:

«حالت ضرورت مبنایی شناخته شده در حقوق بین‌الملل عرفی است که به‌موجب آن، وصف متخلفانه عملی که منطبق با یک تعهد بین‌المللی نمی‌باشد، زایل می‌گردد».^{۱۹}

دیوان همچنین معتقد است که این علت زایل‌کننده وصف متخلفانه فقط می‌تواند در موارد استثنائی پذیرفته شود.^{۲۰}

16. Davidson, Elias, *op.cit.*, p. 10.

17. *Ibid.*, p. 10.

18. Article 25 of the Draft Articles on the International Responsibility of States, International Law Commission, at <http://www.un.org/ilc/texts.htm>.

19. ICJ, Case of Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment of 25 September 1997 (summary), p. 5. at <http://www.un.org/iccj/docket/index>.

20. 1997 ICJ Reports, *Ibid.*

برخی از حقوقدانان، ضرورت را یکی از جنبه‌های تناسب محسوب نموده‌اند. به نظر آنان، تناسب در صورتی تحقق خواهد یافت که تحریم اقتصادی، اولاً ضروری باشد و ثانیاً در قبال رفتار متخلفانه طرف مقابل، واکنشی مناسب به شمار آید.^{۲۱}

معیار ضرورت با موضوع کارآمدی تحریم نیز ارتباط دارد؛ «برای تحقق شرط ضرورت، برنامه تحریم باید به گونه‌ای طراحی شده باشد که بتوان به نحو متعارف از آن انتظار تحقق بخشیدن هدف مورد نظر را داشت. به عبارت دیگر، رفتار تحریم شونده را تغییر داده و موجب گردد که او از قواعد حقوقی تبعیت نماید».^{۲۲}

به بیان دیگر، از آنجایی که معیار ضرورت با امکان تحقق اهداف تحریم، سنجیده می‌شود، رعایت این معیار مستلزم آن است که تحریم از کارآمدی لازم برخوردار بوده و بتواند در تغییر رفتار متخلفانه، مؤثر واقع شود.

نکته دیگر آن است که لازمه اصل حسن‌نیت، به‌عنوان یکی از اصول کلی حقوقی، رعایت اصل ضرورت می‌باشد. به عبارت دیگر اصل حسن‌نیت ایجاب می‌نماید، مرجع تحریم‌کننده، در اعمال تحریم به اقدامی فراتر از حد لازم مبادرت نرزد. بنابراین، «شورای امنیت هنگام ایفای وظایف خود از جمله زمانی که لازم می‌بیند در برابر تهدید یا نقض صلح واکنش نشان دهد، باید با حسن‌نیت عمل نماید، در نتیجه لازم است براساس اصل ضرورت اقدام کند».^{۲۳}

«با پذیرش این مطلب که اصل ضرورت به‌عنوان یکی از اصول کلی حقوقی نسبت به اقدامات شورای امنیت قابل اعمال می‌باشد، این نتیجه حاصل می‌شود که هرگونه خدشه به حقوق بشر قابل تعلیق که منطقیاً به‌عنوان نتیجه این قبیل اقدامات قابل پیش‌بینی است، باید در جهت نیل به هدف مشروع اقدامات مزبور، ضروری تشخیص داده شود. به‌عنوان مثال، چنانچه ممنوعیت یا محدودیت مسافرت بین‌المللی افراد مقیم در کشور مورد تحریم به‌عنوان بخشی از اقدامات اجرایی غیرنظامی، مورد توافق قرارگیرد باید محرز شده باشد که چنین محدودیتی نسبت به حقوق شهروندان آن کشور برای نیل به هدف مشروع اقدامات مزبور، ضروری است».^{۲۴}

21. Geiss.Robin, "Humanitarian Safeguards in Economic Sanctions Regimes:A Call for Automatic Suspension Clauses,periodic Monitoring,and follow-up Assessment of Long Term Effects" Harvard Human Rights Journal,Vol.18,Spring 2005, at www.Law.harvard, p.174.

22. Abi-Saab.George,The Concept of Sanctions in International Law,in United Nations Sanctions and International Law,Vera Gowlland Debbas, Kluwer Law International, 2001, pp. 29- 39.

23. Ibid, pp. 29-39.

24. Abi Saab. George, *op.cit.*, p. 11.

۳- اصل تناسب

اصل تناسب با ضرورت ارتباط دارد. گفته می‌شود که «میزان هر محدودیتی باید دقیقاً با ضرورت تناسب داشته باشد و یا متناسب با منفعت بالاتری باشد که به وسیله آن محدودیت، مورد حمایت قرار می‌گیرد».^{۲۵}

اصل تناسب صرفاً در ارتباط با اقدامات مشروع و ضروری قابل استناد می‌باشد.^{۲۶} بنابراین چنانچه اقدامی از نظر حقوق بین‌الملل نامشروع و متخلفانه باشد، استناد به معیار تناسب به منظور مشروع جلوه دادن آن نمی‌تواند موجه باشد؛ اقدامات متقابل و تصمیمات شورای امنیت در چارچوب فصل هفتم منشور ملل متحد از جمله اقدامات مشروعی می‌باشند که استناد به معیار تناسب در مورد آنها امکان‌پذیر است.

شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد در بیان معیارها و قواعد راجع به پیشگیری مسئولانه از جرم طی قطعنامه شماره ۳۳ (سال ۱۹۹۷)، آنجا که به تخلف از اصول اشاره می‌کند، اصل تناسب را این چنین مورد تأکید قرار می‌دهد:

«هرگاه اقدامات پیشگیرانه‌ای اتخاذ شود که به اصول مندرج در بندهای (۴) و (۵) خدشه‌ای وارد نیاورد، اما حقوق بشر را تحت تأثیر قرار دهد، لازم است این اقدامات به‌طور دقیق در انطباق با قاعده حقوقی و اصل تناسب به اجرا درآیند».^{۲۷}

«اصل تناسب مستلزم آن است که تحریم‌ها متضمن واکنشی مناسب در قبال رفتار کشور مورد تحریم باشد. به این منظور لازم است منافع حاصله از برنامه تحریم بیش از زیانهای ناشی از آن باشد».^{۲۸}

تناسب واجد دو مفهوم درونی و بیرونی^{۲۹} است؛ تناسب در مفهوم درونی به این معناست که تحریم با هدفی که تحریم‌کننده در ذهن دارد متناسب باشد. به بیان دیگر، تحریم تا جایی متناسب تلقی می‌شود که هدف مورد نظر را محقق سازد.^{۳۰} از آنجایی که هدف و مقصود از

25. Chowdhury. Subrata Roy, Rule of Law in a State of Emergency: the Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, Pinter Publishers, London, (1989), p. 102.

26. Davidson. Elias, *op.cit.*, p.13.

27. Ecosoc. Resolution 1997/33, 21 July 1997, "Elements of Responsible Crime Prevention: Standards and Norms". Annex, 21 July 1997.

28. Geiss. Robin, *op.cit.*, p.176.

29. Internal & External proportionality.

30. Cannizaro. Enzo, "The Role of proportionality in the Law of International Countermeasures", European Journal of International Law (EJIL). Vol.12, No.5 (2001), pp. 898-920.

تحریم، یک امر ذهنی و مربوط به عنصر معنوی است، تناسب در این مفهوم به تناسب درونی موسوم گردیده است.

تناسب بیرونی به این معناست که تحریم با توجه به اهمیت منفعت حقوقی مورد حمایت، شدت نقض و آثار ناشی از نقض قاعده، متناسب محسوب گردد.^{۳۱}

وجه تسمیه تناسب بیرونی آن است که معیارهای تعیین کننده در این مفهوم، جنبه عینی و بیرونی دارند. نکته شایان ذکر در مورد معیارهای تناسب بیرونی این است که از میان آنها، آثار عینی عمل متخلفانه جنبه کمی دارد و اهمیت منفعت حقوقی که مورد حمایت قاعده نقض شده قرار داشته و نیز شدت نقض قاعده دارای جنبه کیفی می باشد. همچنین آثار حقوقی تحریم برای زیان دیده، تحریم شونده و ثالث، یک معیار کیفی است.

طبق ماده ۵۱ طرح مواد راجع به مسئولیت دولتها، «اقدامات متقابل باید با در نظر گرفتن شدت عمل متخلفانه بین المللی و حقوق مورد بحث، با زیان وارده متناسب باشد».^{۳۲}

کمیسیون حقوق بین الملل در این مورد ضمن تفسیر ماده ۵۱، بیان می دارد:

«با توجه به لزوم اطمینان از اینکه اتخاذ اقدامات متقابل نباید به نتایج غیرمنصفانه منجر گردد، تناسب باید نه تنها با در نظر گرفتن عنصر صرفاً کمی زیان وارده بلکه با عوامل کیفی از جمله اهمیت منفعت مورد حمایت قاعده نقض شده و شدت نقض، مورد ارزیابی قرار گیرد».^{۳۳}

همچنین کمیسیون عبارت «حقوق مورد بحث» را دارای مفهومی موسع تلقی نموده است. به نظر کمیسیون، «این عبارت نه تنها شامل آثار عمل متخلفانه برای کشور زیان دیده می باشد، بلکه حقوق کشور مسئول را نیز شامل می شود. علاوه بر این، وضعیت سایر کشورهای می ممکن است تحت تأثیر اقدام متقابل واقع شوند نیز باید مدنظر قرار گیرد».^{۳۴}

همچنین دیوان بین المللی دادگستری در قضیه پروژه سدهای گابچیکو- ناگیماروس، ضمن تأکید بر این نکته که آثار یک اقدام متقابل باید با در نظر گرفتن حقوق مورد بحث، با زیان وارده متناسب باشد، تصریح می نماید:

31. Cannizaro, Enzo, *op. cit.*, pp. 898-920.

32. با توجه به اینکه تحریم اقتصادی همانند اقدام متقابل نوعی اقدام واکنشی در حقوق بین الملل محسوب می گردد، معیارهایی که از سوی کمیسیون حقوق بین الملل و سایر نهادهای بین المللی در مورد اقدامات متقابل ارائه شده است، قابل تعمیم به تحریمهای اقتصادی نیز می باشد.

33. ILC, Commentary to Article 51 of Draft Articles on State Responsibility, *op. cit.*, p. 343, para. 4.

34. *Ibid*, para. 6.

«چکسلواکی با اعمال کنترل بر منابع مشترک و در نتیجه، محروم ساختن مجارستان از حقوق خود در برخورداری منصفانه و معقول از سهم منابع طبیعی رود دانوب به همراه تغییر مسیر دانوب که آثار مداومی بر محیط زیست منطقه داشته است، اصل تناسب را که در حقوق بین‌الملل لازم شمرده شده، رعایت نکرده است...»^{۳۵}

در واقع، دیوان علاوه بر در نظر گرفتن آثار عینی تغییر مسیر دانوب، آثار حقوقی اقدام چکسلواکی را که موجب محرومیت مجارستان از حقوق خود در برخورداری منصفانه و معقول از منابع طبیعی دانوب گردیده، مدنظر قرار داده است.

براین اساس، چنان که کمیسیون حقوق بین‌الملل در تفسیر ماده ۵۱ طرح مواد راجع به مسئولیت دولت بیان داشته است، دیوان بین‌المللی دادگستری در این قضیه همانند دیوان داوری در قضیه خدمات هوایی، اصل تناسب را صرفاً از جنبه کمی مورد ارزیابی قرار نداده بلکه کیفیت حقوق مورد بحث را نیز به‌عنوان یک مسئله اساسی در نظر گرفته است.^{۳۶}

تناسب هرگز به‌معنای تشابه و تساوی نیست؛ زیرا در این صورت، به‌عنوان مثال، نقض شدید حقوق بشر در طول اعمال تحریم اقتصادی به‌منظور مقابله با نقض شدید حقوق بشر در یک کشور مجاز خواهد بود که امری غیرمنطقی است.

نکته دیگر در ارتباط با اصل تناسب این است که طولانی شدن تحریم اقتصادی در شرایطی ممکن است معیار تناسب را دستخوش تغییر نماید. «ممکن است با به‌وجود آمدن تغییراتی در کشور مورد تحریم، اقدامی که در آغاز معمولی و متناسب بوده به یک اقدام ویرانگر و نامتناسب تبدیل گردد».^{۳۷}

البته عکس این موضوع نیز صادق است؛ به این معنا که ممکن است تغییرات ایجاد شده، تحریمی را که ابتدائاً نامتناسب بوده است به اقدامی متناسب تبدیل نماید. همچنین این امکان وجود دارد که با تغییر شرایط در کشور مورد تحریم، تحریم‌هایی که در آغاز متناسب بوده‌اند، کارایی و تأثیرگذاری اولیه خود را از دست بدهند و به‌صورت اقداماتی بیش از حد ملایم درآیند.

در هر صورت، با تغییر شرایط و اوضاع و احوال، تغییر و تعدیل تحریم‌ها به‌منظور رعایت اصل تناسب، ضروری خواهد بود.

35. ICJ.Reports (1997),Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), *op.cit.*, p. 7.

36. ILC, Commentary to the Draft Article 51 on State Responsibility *op.cit.*, para.4.

37. Geiss.Robin, *op.cit.*, p.177.

در قضیه تحریم‌های شورای امنیت بر ضد عراق، مبنای اولیه اعمال تحریم‌ها وادار ساختن عراق به خروج از کویت و پایان دادن به اشغال آن کشور بود، اما پس از آنکه عراق نیروهای خود را از کویت خارج ساخت، هدف تحریم‌ها تغییر یافت و جلوگیری و محروم ساختن عراق از داشتن تسلیحات کشتار جمعی به‌عنوان هدف اصلی تحریم‌ها مطرح گردید. تحریم‌های گسترده در واکنش به تجاوز عراق به کویت متناسب بودند، اما واکنش در برابر تخلفات تسلیحاتی عراق شایسته تحریم‌های کمتری بود و می‌بایست به تحریم تسلیحاتی محدود می‌گردید.^{۳۸}

ذکر این نکته نیز ضروری است که طولانی شدن مدت تحریم بدون بروز تغییرات اساسی در وضعیت کشور مورد تحریم، به خودی خود، تناسب را منتفی نمی‌سازد؛ زیرا هرچند تشدید تحریم‌ها بدون در نظر گرفتن اصل تناسب مجاز نمی‌باشد، اما تداوم تحریم‌ها به‌منظور نیل به هدف مورد نظر مجاز است. در این مورد می‌توان به توقیف ذخایر طلای آلبانی توسط انگلستان اشاره نمود؛ پس از آنکه آلبانی از اجرای رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه تنگه کورفو سر باز زد، انگلستان به مدت ۵۰ سال ذخایر طلای این کشور را توقیف نمود تا آنکه سرانجام آلبانی به اجرای رأی دیوان تن داد.^{۳۹}

ب- محدودیتهای شورا به موجب قواعد امره

این دیدگاه که شورای امنیت دست کم به قواعد امره ملتزم می‌باشد مورد مناقشه نیست.^{۴۰} آنچه که درباره آن اتفاق نظر وجود ندارد این است که آیا شورای امنیت منحصرأ ملتزم به رعایت قواعد امره می‌باشد؟

38. O'Connell.Mary Ellan, "Debating the Law of Sanctions", European Journal of International Law (EJIL), vol. 13. No.1(2002), p. 78.

39. *Ibid.*, p.77.

۴۰. در مورد لزوم تبعیت سازمانهای بین‌المللی از قواعد امره مراجعه کنید به مقاله سید قاسم زمانی، «جایگاه قاعده امره در میان منابع حقوق بین‌الملل»، مجله حقوقی، ۱۳۷۷، شماره ۲۲، صص ۳۲۵-۲۹۹ و نیز آکساندر ارکلش ویلی، «تأثیر قواعد امره حقوق بین‌الملل بر تفسیر و اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت»، ترجمه و تحقیق از دکتر سید قاسم زمانی، مجله پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۸۴، شماره ۷، صص ۹۹-۵۵. لازم به ذکر می‌باشد که نخستین سند حقوقی بین‌المللی که تعریفی از قاعده امره ارائه نموده است، عهدنامه ۱۹۶۹ وین راجع به حقوق معاهدات می‌باشد. طبق ماده ۵۳ این عهدنامه «قاعده امره حقوق بین‌الملل عام، قاعده‌ای است که از سوی جامعه بین‌المللی کشورها در کل به‌عنوان قاعده‌ای که تخلف از آن مجاز شمرده نشده است (تخلف ناپذیر) و تنها از طریق یک قاعده بعدی حقوق بین‌الملل عام با همان ویژگی قابل تغییر باشد، پذیرفته و به رسمیت شناخته شده است». تعریف مذکور، هرچند طبق مفاد خود عهدنامه، خاص همان سند است، اما در مجموع می‌توان آن را - به‌رغم برخی ابهامات، ایرادات و کاستیها - به‌عنوان یک تعریف کلی از قواعد امره پذیرفت. رک. دکتر محمدرضا ضیائی بیگدلی، حقوق بین‌الملل عمومی، انتشارات گنج دانش، چاپ بیست و چهارم، ۱۳۸۵، صص ۹۲ و ۹۳.

این عقیده که شورای امنیت فقط ملزم به رعایت قواعد آمره می‌باشد، پذیرفتنی نیست؛ زیرا این نهاد به‌عنوان یک رکن اصلی سازمان ملل متحد، باید وظایف خود را براساس اساسنامه سازمان و نیز قواعد عام حقوق بین‌الملل و قواعد آمره و همچنین معاهدات بین‌المللی انجام دهد. این نکته را نیز باید مدنظر قرار داد که قاعده آمره منبع مستقلی محسوب نمی‌گردد بلکه وصف و ویژگی سایر منابع حقوق بین‌الملل از جمله معاهدات عام و حقوق بین‌الملل عرفی می‌باشد. به عبارت دیگر قواعد آمره از حیث منشأ تکوین و تکامل همواره به معاهدات عام و حقوق بین‌الملل عرفی متکی هستند. نتیجه‌ای که از احراز شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمانهای بین‌المللی استنباط می‌گردد این است که این سازمانها علاوه بر آنکه باید وظایفی را بر مبنای اساسنامه خود انجام دهند، به همان ترتیب ملزم به رعایت کلیه اصول حاکم بر حقوق معاهدات، در رابطه با معاهداتی هستند که به‌عنوان یک شخصیت حقوقی بین‌المللی با دولتها و یا سایر سازمانهای بین‌المللی منعقد می‌نمایند.^{۴۱}

دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی ۲۰ دسامبر ۱۹۸۰ در خصوص تفسیر معاهده ۱۹۵۱ میان سازمان بهداشت جهانی و دولت مصر اشعار می‌دارد:

«سازمانهای بین‌المللی تابعان حقوق بین‌الملل می‌باشند و بر این اساس موظف به رعایت تعهدات ناشی از قواعد عام حقوق بین‌الملل، اساسنامه خود و معاهداتی که ممکن است عضو آن باشند، خواهند بود».^{۴۲}

«قواعد آمره می‌تواند محدودیتهای شناخته شده متعددی را که نسبت به اختیارات شورای امنیت می‌توان از منشور، اصول کلی حقوق بین‌الملل و عرف استنباط نمود، تکمیل نماید».^{۴۳}

عنوان فصل سوم طرح مواد راجع به مسئولیت دولت، نقض شدید تعهدات ناشی از قواعد آمره حقوق بین‌الملل عام می‌باشد. کمیسیون حقوق بین‌الملل در تفسیر خود اشعار می‌دارد: «آن دسته از قواعد آمره که صراحتاً پذیرفته شده و مورد شناسایی قرار گرفته‌اند، عبارتند از ممنوعیت تجاوز، ژنوسید، برده‌داری، تبعیض نژادی، جنایات بر ضد بشریت و شکنجه و حق تعیین سرنوشت».^{۴۴} سایر مصادیقی که در تفسیر کمیسیون آمده است عبارتند از: تجارت برده و آپارتاید، ممنوعیت شکنجه طبق تعریف ماده ۱ کنوانسیون ضد شکنجه و سایر رفتارها یا مجازاتهای

۴۱. شریف، پیشین، ص ۶۶.

42. Interpretation of The Agreement of 25 March 1951 Between The WHO and Egypt, Advisory Opinion of 20 December 1980. Summaries of judgments, Advisory opinions and Orders of the International Court of Justice. 1948-1991, United Nations, New York, 1992, p. 100.

43. Davidson. Elias, *op.cit.*, p.15.

44. ILC, Commentary to Article. 26, para. 5.

❖ محدودیتهای حقوقی شورای امنیت ... ❖

وحشیانه، غیرانسانی یا موهن و قواعد اساسی حقوق بشردوستانه بین‌المللی قابل اعمال در
مخاصمات مسلحانه.^{۴۵}

فهرست مذکور عمداً به صورت تمثیلی تنظیم گردیده و جنبه حصری ندارد و برای
تکمیل آن باید تفسیر شماره ۲۹ کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد را نیز مدنظر قرار داد.^{۴۶}

کمیته مزبور، به اعمال زیر به عنوان تخلف از قواعد آمره اشاره نموده است:
«سلب خودسرانه حیات، شکنجه و رفتارهای غیرانسانی و موهن یا تخطی از اصول بنیادین
محاكمة عادلانه از جمله اصل برائت».^{۴۷}

کمیسیون حقوق بین‌الملل قواعد آمره را در ارتباط با موجبات زوال وصف متخلفانه و
مشروعیت اقدامات متقابل نیز مورد اشاره قرار داده است. از آنجایی که تحریم‌های اقتصادی
همانند اقدامات متقابل اعمالی واکنشی محسوب می‌شوند و برای آنکه از مشروعیت برخوردار
باشند، در دارا بودن برخی از شرایط با اقدامات متقابل وجه مشترک دارند، نظر کمیسیون به
تحریم‌های اقتصادی نیز قابل تعمیم می‌باشد. ضمن آنکه برخی از دیدگاه‌های کمیسیون بیانگر
قواعد عرفی و یا اصول کلی حقوقی است.

طبق قسمت (د) بند (۱) ماده ۵۰ طرح مواد راجع به مسئولیت دولت، اقدامات متقابل
نباید بر تعهدات ناشی از قواعد آمره، تأثیر بگذارند. چنانکه کمیسیون در تفسیر ماده ۲۶ بیان
داشته است، به عنوان مثال ژنوسید توجیه‌کننده ژنوسید متقابل نیست.^{۴۸}

بر این اساس اصولاً اتخاذ تحریم‌های اقتصادی مغایر با موازین حقوق بشر در قبال
نقض حقوق بشر مجاز نخواهد بود، مگر آنکه در چارچوب اصول ضرورت و تناسب، اهمیت
حقوق بشری که هدف تحریم‌های اقتصادی حمایت از آنهاست، بیش از حقوقی باشد که از
رهگذر اعمال تحریم‌های اقتصادی نقض می‌شوند.

سؤالی که در اینجا مطرح می‌گردد این است که آیا ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد به
تعارض میان تصمیمات شورای امنیت و قواعد آمره تسری می‌یابد یا خیر؟^{۴۹}

45. ILC, Commentary to Article.40, paras. 3-5.

46. Clapham. Andrew, Human Rights Obligations of Non-State Actors, Oxford University press, 2006, p. 88.

47. General Comment. No. 29, Article.4: Derogations during a State of Emergency, para.11, adopted 24 JULY 2001, UN Doc.HRI/GEN/1 /Rev.6, 12 May 2003.

48. ILC. Commentary to Article.26, para. 4.

49. طبق ماده ۱۰۳ منشور: «در صورت تعارض میان تعهدات اعضاء ملل متحد به موجب این منشور و تعهدات آنها طبق هر موافقتنامه بین‌المللی دیگر، تعهدات آنها به موجب منشور، مقدم خواهد بود».

در این مورد دو نکته وجود دارد؛ نخست اینکه ماده ۱۰۳ منشور صرفاً به تعهدات اعضاء سازمان ملل متحد اشاره نموده است و نه تعهدات ارکان سازمان از جمله شورای امنیت؛ آیا می‌توان گفت تعهدات ارکان سازمان به‌موجب منشور نیز بر هر معاهده بین‌المللی مقدم می‌باشد؟
اولاً، به‌نظر می‌رسد که ماده ۱۰۳ در مقام بیان ارجحیت منشور بر هر معاهده دیگر در چارچوب نظام حقوقی ملل متحد می‌باشد؛ از آنجایی که روابط میان ارکان سازمان و اعضاء آن و نیز تصمیمات ارکان سازمان نسبت به دولتهای عضو و غیرعضو، باید در چارچوب این نظام حقوقی تنظیم و اجراء گردد،^{۵۰} ماده ۱۰۳ منحصر به دولتهای عضو نبوده و سازمان ملل متحد و ارکان آن را نیز شامل می‌شود.

ثانیاً، هرچند مقررات منشور از جمله ماده ۱۰۳ در معاهده‌ای چندجانبه وضع گردیده که ارکان سازمان طرف آن معاهده نبوده‌اند، اما این امر مانع از تسری این ماده و به‌طور کلی مقررات منشور به سازمان و ارکان آن نخواهد بود.

«از حیث حقوقی سازمان موجودیتش را از سند مؤسس می‌گیرد اما طرف سند مؤسس نمی‌باشد. با این وجود، کلیه ارکان چنین سازمانی باید مقررات معاهده مؤسس را رعایت کنند. دلیل این امر را باید در موضوع این معاهده (منشور ملل متحد) یافت».^{۵۱}

در نتیجه شورای امنیت باید منشور را بر هر معاهده بین‌المللی دیگری که اعضاء ملل متحد و یا خود سازمان طرف آن محسوب می‌شوند، مقدم دارد.

نکته دوم این است که ماده ۱۰۳ صرفاً به تعارض تعهدات قراردادی با منشور اشاره دارد و شامل تعارض تعهدات ناشی از قواعد آمره با تعهدات منطبق با منشور نمی‌شود؛ زیرا «مفهوم قاعده آمره به‌عنوان مفهومی مافوق حقوق بین‌الملل عرفی و معاهده عمل می‌کند. کمکی که ماده ۱۰۳ منشور می‌تواند در مورد تعارض میان یکی از تصمیمات شورای امنیت و یک تعهد مهم معاهداتی به شورا بنماید، نمی‌تواند به تعارض میان یک قطعنامه شورای امنیت و قاعده آمره تسری یابد. منطقی است که سازمان ملل متحد و به‌ویژه شورای امنیت به‌عنوان حافظ حقوق اساسی جامعه بین‌المللی، خود نمی‌تواند تصمیمی اتخاذ یا اقدامی به عمل آورد که با قواعد بنیادین نظم حقوقی بین‌المللی تعارض داشته باشد».^{۵۲}

«..... روشن است منشور ملل متحد حداقل در عالم حقوق همواره در معرض تهدید بطلان از طریق ایجاد یک قاعده آمره بین‌المللی می‌باشد و در صورت تحقق این امر، تجدیدنظر

۵۰. شورای امنیت در ایفای مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نسبت به کلیه دولتها اعم از عضو و غیرعضو می‌تواند اتخاذ تصمیم نماید.

۵۱. ضیائی بیگدلی، محمدرضا، حقوق معاهدات بین‌المللی، انتشارات گنج دانش، چاپ اول (۱۳۸۳)، ص ۱۴۷.

۵۲. شایگان، پیشین، صص ۴۰ و ۴۱.

در منشور ضروری خواهد گردید؛ زیرا وجدان جامعه بین‌المللی با پذیرش قاعده امره مغایر با منشور ملل متحد، در واقع اراده خود را جهت تجدیدنظر در منشور ظاهر ساخته است ... به این لحاظ می‌توان گفت قاعده امره ... مسامحتاً می‌تواند زیربنای قانون اساسی در جامعه بین‌المللی قرار گیرد و به همین دلیل منشور ملل متحد در پرتو اوامر و نواهی آن قرار می‌گیرد؛ زیرا در تحلیل نهایی معاهده‌های بین‌المللی با ویژگی‌های خاص خود می‌باشد و نه بیشتر و در سلسله مراتب حقوقی، قاعده امره بر آن حکومت می‌نماید».^{۵۳}

قواعد امره مندرج در معاهدات بین‌المللی نیز بر منشور مقدم می‌باشند و شورای امنیت نباید آنها را نقض نماید. «بنابراین علی‌رغم سیاق ماده ۱۰۳ که منشور را مافوق سایر معاهدات قرار داده است، شورای امنیت حق ندارد از آن دسته از تعهدات قراردادی که از حقوق اساسی فرد در زمان صلح و در خلال مخصصات مسلحانه حمایت می‌کنند، تخطی نماید... از جمله این تعهدات، قواعد امره می‌باشند که ذی‌نفع اختیار اعراض از حقوق ناشی از آن را ندارد. نکته مهم این است که برخی از تعهدات حقوقی الزام‌آور مطلق وجود دارند که نه تنها دست دولت‌ها بلکه دست شورای امنیت را می‌بندند».^{۵۴} در نتیجه شورای امنیت موظف است در وضع برنامه‌های تحریم اقتصادی، قواعد امره را در نظر گیرد و حتی این قواعد را بر مقررات منشور نیز مقدم دارد. بر این اساس، شورای امنیت، به‌عنوان مثال باید در اعمال تحریم‌های اقتصادی، حق حیات را که جزء قواعد امره می‌باشد، رعایت نماید.

برخی از نویسندگان معتقدند که «حق حیات صرفاً از افراد در برابر سلب خودسرانه حیات از طریق اعدام، ناپدید شدن، شکنجه و امثال آن حمایت می‌نماید و به سلب حیات از طریق گرسنگی یا عدم تأمین نیازهای اساسی از قبیل غذا، امکانات اولیه بهداشتی و مراقبت پزشکی تسری نمی‌یابد».^{۵۵} کمیته حقوق بشر با چنین برداشت مضیقی از مفهوم حق حیات موافق نیست. این کمیته در نخستین تفسیر خود در مورد ماده ۶ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی تصریح می‌نماید:

۵۳. شریف، پیشین، ص ۸۱.

54. Gasser. Hans-Peter. "Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law. An Enforcement Measure under the United Nations Charter and the Right of Civilians to Immunity: an Unavoidable Clash of Policy Goals", p.881, at <http://www.zaorv.de/56-1996/vol56.cfm>.

55. Dinstein. Y, "The Right to Life, physical integrity and liberty" L., Henkin (ed), The International Bill of Rights, Columbia University press, New York, 1981, p.115.

«کمیته به این موضوع توجه دارد که حق حیات غالباً به‌نحو مضیق مورد تفسیر قرار گرفته است. مفهوم صحیح حق ذاتی حیات در ماده ۶ را نمی‌توان به‌نحو مضیق تعبیر نمود و حمایت از این حق مستلزم آن است که دولتها اقدامات ایجابی اتخاذ نمایند».^{۵۶}

براساس این دیدگاه برنامه‌های تحریم نباید مانع از دستیابی مردم به حداقل کالاها و خدمات اساسی لازم برای حیات پایدار گردد.^{۵۷} بنابراین شورای امنیت با توجه به التزام به قواعد آمره، نباید تحریم‌های اقتصادی را به‌نحوی اعمال نماید که حق حیات را خدشه‌دار نماید؛ بدیهی است تحریم‌های کامل و گسترده شورا علیه کشورها، مردم را از دستیابی به غذا و دارو و سایر نیازهای اولیه محروم می‌سازد و مغایر با قاعده‌آمره احترام به حق حیات در معنای وسیعی که کمیته حقوق بشر برای آن قایل شده است، خواهد بود.

ج- محدودیت‌های شورا به موجب قواعد خاص منشور ملل متحد ۱- مؤثر بودن تحریم‌های اقتصادی

مطابق بند (۱) ماده ۱ منشور ملل متحد، یکی از اهداف ملل متحد، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است و به این منظور باید اقدامات دسته‌جمعی مؤثری را برای پیشگیری و رفع تهدیدات علیه صلح و سرکوب اعمال تجاوزکارانه یا نقض صلح به عمل آورد. تحریم اقتصادی یکی از انواع اقدامات دسته‌جمعی می‌باشد و بر این اساس باید از کارآمدی و تأثیرگذاری لازم برخوردار باشد. چنانچه اقدامات دسته‌جمعی، از جمله تحریم‌های اقتصادی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مؤثر نباشند، نباید اعمال گردند و در صورتی که اجرای آنها آغاز شده و بی‌تأثیر تشخیص داده شده‌اند باید متوقف گردند. «با توجه به خصوصیت مندرج در بند (۱) ماده ۱، (جزء نخست آن به اقدامات قهری منطبق با فصل هفتم و جزء دوم آن به شیوه‌های مسالمت‌آمیز در چارچوب فصل ششم منشور اشاره دارد)، این استنتاج منطقی است که اقدامات قهری فقط باید در صورتی اتخاذ شود که ثابت شده باشد، شیوه‌های مسالمت‌آمیز ناکافی بوده و یا پیش‌بینی شود که ناکافی خواهند بود».^{۵۸}

56. Human Rights Committee, The first General Comment on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights. at <http://unhchr.ch/tbs/doc.nsf/para.5>.

57. *Ibid.*

58. Davidson, Elias, *op.cit.*, p.18.

«از آنجایی که جمعیت غیرنظامی غیرمسلح به احتمال فراوان قادر به تهدید صلح نمی‌باشد، بعید است اعمال تحریم‌های اقتصادی علیه آن به‌عنوان اقدامی مؤثر به‌منظور اعاده صلح تلقی گردد».^{۵۹}

بر همین اساس، یکی از وظایف کمیته‌های تحریم شورای امنیت بررسی موضوع تأثیرگذاری و کارآمدی تحریم‌های اقتصادی می‌باشد. اعمال تحریم‌ها به‌صورت پلکانی و تشدید آنها نیز نشانگر آن است که شورای امنیت به کارآمدی و مؤثر بودن تحریم‌ها توجه خاصی دارد. همچنین در سالهای اخیر شورای امنیت با اعمال تحریم‌های هوشمند که مستقیماً علیه افراد متخلف و یا سران دولتهای خاطی به اجرا درمی‌آید، در راستای مؤثرتر ساختن تحریم‌ها گام برداشته است.

۲- هماهنگی در اعمال تحریم‌های اقتصادی

بند (۴) ماده ۱ منشور یکی از اهداف ملل متحد را بودن مرکزی برای هماهنگ ساختن اقدامات ملتها در دستیابی به اهداف مشترک ذکر کرده است.

اصل هماهنگی در ارتباط تحریم‌های اقتصادی از دو منظر قابل طرح می‌باشد؛ نخست از این لحاظ که یکی از شرایط موفقیت تحریم‌های اقتصادی شورای امنیت همکاری و هماهنگی کشورها در اجرای برنامه‌های تحریم می‌باشد. از این حیث، اصل هماهنگی با اصل مؤثر بودن تحریم‌های اقتصادی در ارتباط می‌باشد.

دوم اینکه «شورای امنیت باید از اقدامات گزینشی یا خودسرانه اجتناب نماید. تحریم‌هایی که در قبال تخلفات یکسان از سوی کشورها، علیه یک کشور اعمال می‌گردد و علیه کشور دیگری اعمال نمی‌شود، مغایر با شرط هماهنگی می‌باشد. همچنین تحریم‌هایی که در قبال تخلفات مشابه به‌صورت نابرابر علیه دو کشور اعمال می‌گردد، اصل هماهنگی را نقض خواهد کرد».^{۶۰}

بر این اساس، از یک سو در استفاده از تحریم‌های اقتصادی، شورای امنیت باید اصل عدم تبعیض را مراعات نموده و چنانچه شرایط و وضعیت در قضایای جداگانه، مشابه بوده و اعمال تحریم اقتصادی را ایجاب نماید، به استفاده از تحریم‌های اقتصادی مشابه مبادرت ورزد. از سوی دیگر، در اجرای برنامه‌های تحریم نیز تفاوتی میان کشورها- مگر براساس شرایطی که برای مؤثرتر ساختن تحریم‌ها ضروری است- قایل نشود. به بیان دیگر، شدت و ملایمت

59. *Ibid.*, p. 29.

60. Davidson.Elias, *op.cit.*, p. 19.

تحریم‌ها صرفاً باید بر مبنای شرایط واقعی و نیز با رعایت اصل تناسب تنظیم گردد و شورا نباید در این زمینه براساس انگیزه‌ها و ملاحظات سیاسی عمل نماید.

۳- مواد ۳۹ و ۴۱ منشور

طبق ماده ۳۹ منشور «شورای امنیت وجود هرگونه تهدید علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز را احراز نموده و توصیه‌هایی خواهد نمود و یا تصمیم می‌گیرد چه اقداماتی را براساس مواد ۴۱ و ۴۲ به منظور حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به عمل آورد».

بهموجب ماده ۴۱ منشور «شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد چه اقداماتی که شامل استفاده از نیروی مسلح نباشد برای اجرای تصمیماتش اتخاذ نماید و می‌تواند از اعضاء ملل متحد بخواهد که به چنان اقداماتی مبادرت ورزند. این اقدامات ممکن است شامل قطع تمام یا قسمتی از روابط اقتصادی و ارتباطات راه‌آهن، دریایی، هوایی، پستی، تلگراف، رادیویی و سایر وسایل ارتباطی و قطع روابط دیپلماتیک باشد».

«چنانچه ماده ۴۱ به‌تنهایی در نظر گرفته شود بیانگر آن خواهد بود که شورای امنیت می‌تواند صرف‌نظر از وجود یا فقدان تهدید علیه صلح یا نقض صلح، هریک از اقدامات مذکور را در هر زمان اعمال نماید. چنین برداشتی با مفاد ماده ۳۹ منشور مغایر می‌باشد. مواد ۳۹ و ۴۱ باید در ارتباط با یکدیگر مورد توجه قرار گیرند. اقدامات مذکور در ماده ۴۱ در صورتی قابل اعمال می‌باشد که شورا وجود هرگونه تهدید علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز را که در ماده ۳۹ مقرر گردیده است، احراز نموده باشد. در واقع شورا پس از آنکه وجود هریک از وضعیت‌های مذکور در ماده ۳۹ را احراز نمود، این اختیار را دارد که از طرفهای ذی‌نفع بخواهد اقدامات موقتی را که شورا ضروری یا مطلوب تشخیص می‌دهد، به عمل آورند» (ماده ۴۰ منشور) و تصمیم بگیرد، اقداماتی را که متضمن استفاده از نیروی مسلح نباشد، برای اجرای تصمیماتش اعمال نماید (ماده ۴۱ منشور)، یا چنانچه ثابت شود اقدامات مذکور در ماده ۴۱ ناکافی می‌باشد، تصمیم به اتخاذ اقداماتی به‌وسیله نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی بگیرد که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی ضروری می‌باشد (ماده ۴۲ منشور).^{۶۱}

با این وجود، شورای امنیت ملزم نمی‌باشد کلیه گزینه‌ها را به‌ترتیب عملی نماید. چنانکه در ماده ۴۲ منشور نیز تصریح گردیده است، «چنانچه شورا تشخیص دهد اقدامات مذکور در ماده ۴۱ کافی نیست و یا ثابت شده باشد که آن اقدامات کافی نخواهد بود... می‌تواند به اقدامات مسلحانه مبادرت ورزد».

61. Davidson.Elias, *op.cit.*, p. 21.

عبارت «تشخیص دهد» ناظر به این مطلب است که شورای امنیت بدون آنکه عملاً ماده ۴۱ را آزموده باشد، می‌تواند براساس ماده ۴۲ تصمیم‌گیری نماید؛ درحالی‌که عبارت «ثابت شده باشد...» به مواردی اشاره دارد که شورا ابتدا اقدامات غیرنظامی را طبق ماده ۴۱ اعمال کرده و پس از آنکه ناکارآمدی آن اقدامات در عمل به ثبوت رسیده باشد، ماده ۴۲ را اعمال نماید. بنابراین تشخیص اینکه اقدامات لازم به تدریج و در مراحل مختلف اجرا شود و یا آنکه از همان آغاز اقدام مقتضی (اعم از تحریم اقتصادی و یا اقدامات نظامی) به عمل آید با شورای امنیت خواهد بود تا براساس شرایط و اوضاع و احوال موجود، تصمیم‌گیری نماید. در واقع توالی منطقی مقرر در منشور، برگرفته از اصول ضرورت و تناسب می‌باشد، به این معنا که اولاً، اقدامات اجرایی در چارچوب فصل هفتم منشور برای حفظ یا اعاده صلح ضرورت داشته باشد و ثانیاً، این اقدامات با توجه به خصوصیات هر قضیه، متناسب باشند.

د- محدودیتهای شورا به موجب قواعد حقوق بشر

۱- طرح موضوع

مخبر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد طرح مسئولیت بین‌المللی دولت در گزارش‌های سوم و چهارم خود در سال ۱۹۹۲، احترام به حقوق بشر و ارزشهای بشردوستانه را از جمله محدودیتهای اساسی بر حق توسل به اقدامات متقابل، به شمار آورده است.^{۶۲} آیا می‌توان این محدودیتها را به پاسخ جمعی جامعه بین‌المللی از طریق شورای امنیت تسری داد؟ هرچند با توجه به مواد ۵۷ و ۵۹ طرح مواد راجع به مسئولیت دولت (۲۰۰۱)، اعمال اختیارات شورای امنیت به موجب فصل هفتم منشور، خارج از چارچوب طرح مزبور قرار دارد،^{۶۳} با این وجود، محدودیت‌های وضع شده در مورد اقدامات متقابل دولتها، شامل اقدامات شورای امنیت نیز می‌شود.^{۶۴} زیرا «واکنش جمعی، پیامدهای به‌مراتب گسترده‌تری دارد و نادیده گرفتن محدودیتهای مزبور، این اجازه را به اعضای دائم شورای امنیت خواهد داد تا با پنهان شدن در

62. UN Docs.A/CN.4/440/Add.1 and A/CN.4/444/Add.1, in: Yearbook of ILC, 1992, p. 91.

63. International Law Commission, Draft Articles on the Responsibility of States for internationally wrongful acts, (2001), Commentary to Article 57, para.1 and Article 59, para.2., Supp.No.10 (A/56/10), pp. 363 & 365. at <http://www.ilsa.org/jessup06/basicmats/>.

64. Gaja, Giorgio, Third Report on Responsibility of International Organizations, International Law Commission, A/CN.4/553, 13 May 2005, para.4.at

برای مطالعه در زمینه مسئولیت سازمانهای بین‌المللی مراجعه کنید به کتاب سیدقاسم زمانی، حقوق سازمانهای بین‌المللی (شخصیت، مسئولیت، مصونیت)، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش، چاپ اول (۱۳۸۴).

پشت نقاب شخصیت حقوقی سازمان، خود را از قیودی که به موجب حقوق بین‌الملل عام برای اقدامات متقابل یک‌جانبه تعیین گردیده، رها سازند».^{۶۵}

در این مورد کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملل متحد تأکید نموده است:

«افراد مقیم در یک کشور نباید به این دلیل که رهبرانشان قواعد مربوط به صلح و امنیت

بین‌المللی را نقض کرده‌اند، از حقوق اساسی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود محروم

گردند».^{۶۶}

همچنین مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قطعنامه ۲۶۷۵ (۱۹۷۰) موسوم به «اصول اساسی حمایت از جمعیت‌های غیرنظامی در مخاصمات مسلحانه» تصریح نموده است: تعهد به احترام به حقوق بشر یک قاعده عرفی حقوق بین‌الملل می‌باشد که با تفسیر موسع و به طریق اولی به اقدامات اجرایی غیرنظامی نیز تسری می‌یابد.^{۶۷}

هرچند نظرات کمیسیون حقوق بین‌الملل و کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملل متحد برای شورای امنیت جنبه الزام‌آور ندارد، اما این نظرات حاکی از شکل‌گیری نوعی اجماع در مورد التزام شورای امنیت به رعایت قواعد حقوق بشر می‌باشد.^{۶۸}

«ملاحظات مربوط به حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، شورای امنیت را بر آن داشته است که به‌هنگام وضع مجازات‌های اقتصادی طبق ماده ۴۱ منشور، حتی‌الامکان آنها را با موازین حقوق بشر و علایق بشردوستانه منطبق نماید. برای مثال وفق بند (۲۷) قطعنامه ۸۲۰ که در ۱۷ آوریل ۱۹۹۳ به تصویب شورا رسید، این رکن تصمیم می‌گیرد که ارائه خدمات مالی و غیرمالی به هر شخص یا نهاد را به‌منظور هر کاری که در جمهوری فدرال یوگسلاوی (صربستان و مونته‌نگرو) صورت می‌گیرد، منع نماید. تنها استثنائات؛ مخابرات، خدمات پستی و خدمات حقوقی منطبق با قطعنامه ۷۵۷ (۱۹۹۲) می‌باشد که مورد به مورد به تأیید کمیته ایجاد شده به‌موجب قطعنامه ۷۲۴ (۱۹۹۱) رسیده است، و تأمین آنها ممکن است برای مقاصد بشردوستانه یا دیگر مقاصد استثنائی ضروری باشد. بند (۴) قطعنامه ۶۶۶ (۱۹۹۰) شورای امنیت اقسار آسیب‌پذیرتر

65. Gowlland-Debbas. Vera, "Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility, 43 International and Comparative Law Quarterly (1994), p. 91 .

66. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No.8 (1997)"The Relationship Between Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights", UN.Doc.E/C.12/1997/8.

67. G.A/Resolution 2675(xxv),1970,"Basic Principles for the Protection of Civilian Populations in Armed Conflicts".

68. Davidson.Elias, *op.cit.*, p. 25.

❖ محدودیت‌های حقوقی شورای امنیت ...

غیرنظامیان عراق و کویت همچون، کودکان، مادران باردار، بیماران و غیره را مورد توجه خاص قرار داده است».^{۶۹}

این گونه قیود استثنائی که به «شروط استثنائات (معافیت‌های) بشردوستانه»^{۷۰} موسوم گردیده‌اند، حاکی از توجه ویژه شورای امنیت به موازین حقوق بشر در اعمال تحریم‌های اقتصادی می‌باشد.

۲- حدود التزام شورای امنیت به قواعد حقوق بشر در زمینه اعمال تحریم‌های اقتصادی

پس از آنکه تکلیف شورای امنیت به رعایت موازین حقوق بشر در اعمال تحریم‌های اقتصادی محرز گردید، نوبت به طرح این سؤال می‌رسد که آیا شورا در این زمینه باید کلیه انواع حقوق بشر را مراعات نماید یا آنکه التزام شورا به رعایت حقوق بشر، منحصر به حقوق اساسی بشر می‌باشد؟

برخی از حقوقدانان، معتقدند که شورای امنیت باید به‌هنگام اجرای وظایفش به‌موجب ماده ۴۱ منشور، از جمله در اعمال تحریم‌های اقتصادی، کلیه انواع حقوق بشر را رعایت نماید. بر این اساس، آنان مفاد قطعنامه‌های ۸۲۰ (۱۹۹۳) و ۹۹۲ (۱۹۹۵) شورا که مطابق آنها حق عبور کشتی‌های حامل کالا به یوگسلاوی سابق صرفاً بر مبنای ظن به تخلفات سابقشان سلب گردید را ناقض حق بر دادرسی عادلانه مقرر در ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی قلمداد نموده‌اند؛ زیرا اجازه داده نشد که حقوق و تکالیف مالکان این دسته از کشتی‌ها مورد رسیدگی قضائی قرار گیرد. من حیث‌المجموع، خودداری از چنین اقدامی کلیت نظام تحریم‌های اقتصادی و به‌ویژه قربانیان چنین اقداماتی را که به آنان این امکان داده نمی‌شود تا حقوق و تکالیفشان توسط یک نهاد قضائی بین‌المللی مورد بررسی قرار گیرد، تحت تأثیر قرار می‌دهد.^{۷۱}

در واقع، این دسته از صاحب‌نظران رعایت قواعد مربوط به همه انواع حقوق بشر- اعم از اساسی و سایر انواع حقوق بشر- را در اعمال تحریم‌های اقتصادی از سوی شورای امنیت الزامی تلقی می‌نمایند.

در مقابل، دسته‌ای دیگر از صاحب‌نظران، طیفی از حقوق بشر را که به‌موجب میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، به‌عنوان حقوق «غیرقابل تعلیق»^{۷۲} شناخته شده است و از

۶۹. شایگان، پیشین، ص ۳۶.

70. Humanitarian Exemption Clauses

71. Akande.Dapo, *op.cit.*, p. 324.

72. Non-Derogable

جمله شامل حق حیات، ممنوعیت شکنجه و رفتارهای غیرانسانی می‌گردد، در شمار قواعد آمره محسوب نموده و معتقدند که شورای امنیت ملزم به رعایت قواعد مزبور می‌باشد.^{۷۳}

چنانچه این دیدگاه را بپذیریم که شورای امنیت صرفاً ملزم به رعایت حقوق اساسی بشر در اعمال تحریم‌های اقتصادی می‌باشد، در زمینه اعلام «وضعیت فوق‌العاده»^{۷۴} از سوی شورا که لازمه عدول از سایر انواع حقوق بشر می‌باشد، این پرسش مطرح می‌شود که آیا تکلیف شورا در این خصوص می‌تواند همانند تکلیف دولتها باشد؟

«هنگامی که حکومتها اقدام به اعلام وضعیت فوق‌العاده می‌نمایند، تابع تکالیف مسئولانه‌ای بوده و ملزم می‌باشند آغاز وضعیت فوق‌العاده و هرگونه تغییراتی در آن و نیز خاتمه آن را به اطلاع جامعه بین‌المللی برسانند. همچنین دولتها ملزم هستند که برای اعمال وضعیت فوق‌العاده دلایل توجیهی مناسبی ارائه نمایند و نمی‌توانند برای نیل به مقاصد نامشروع به چنین وضعیتی استناد کنند. چنین مسئولیتی از آن دسته از اشخاصی که مشمول وضعیت فوق‌العاده می‌شوند، در برابر تعرض به حقوق فردی‌شان حمایت به عمل می‌آورد. درحالی‌که این مسئولیت در رابطه با شورای امنیت وجود ندارد. شورا مکلف نیست اعمال اقدامات مندرج در فصل هفتم منشور را توجیه نماید و تصمیمات آن توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد یا دیوان بین‌المللی دادگستری قابل تجدیدنظر نمی‌باشد؛ حقوق قربانیان چنین اقداماتی اعم از افراد، گروهها، مؤسسات یا دولتها توسط یک مرجع قضائی بین‌المللی مورد رسیدگی قرار نمی‌گیرد؛ جامعه بین‌المللی قواعدی را در ارتباط با حدود و طول مدت این اقدامات به‌منظور رعایت موازین حقوق بشر، وضع نکرده است. این بدان معناست که کسانی که از اقدامات شورای امنیت آسیب می‌بینند، در مقایسه با کسانی که تحت تأثیر یک وضعیت فوق‌العاده داخلی قرار می‌گیرند، از حمایت به مراتب کمتری برخوردار می‌باشند. به‌منظور جبران این فقدان مسئولیت شورای امنیت، پیشنهاد شده است که شورا و دولتهایی که با مجوز آن اقدام می‌کنند، اصولاً و تا حد امکان همه انواع حقوق بشر را رعایت نمایند».^{۷۵}

بنابراین، حدود التزام شورای امنیت به رعایت قواعد حقوق بشر به‌هنگام اعمال تحریم‌های اقتصادی در پرتو اصول ضرورت و تناسب قابل تعیین و ارزیابی خواهد بود؛ به بیان دیگر، نقض موقت حقوق بشر در برنامه‌های تحریم اقتصادی تا جایی مجاز است که برای تحقق مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی لازم باشد و نیز میان حقوق نقض شده و حقوقی

73. Gill.T.D., "Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers Under Chapter VII" Netherland Yearbook of International Law (1995), pp . 33, 138.

74. State of Emergency

75. Davidson.Elias, *op.cit.*, p. 31.

که شورا در راستای مسئولیت خود در صدد تضمین رعایت آنها می‌باشد، تناسب وجود داشته باشد. البته تناسب در این مفهوم هرگز به معنای تشابه نیست، بلکه به این معناست که اهمیت حقوقی که مورد حمایت قرار می‌گیرند بیش از حقوقی باشد که از رهگذر اعمال تحریم‌های اقتصادی موقتاً نادیده گرفته می‌شوند؛ در نتیجه شورای امنیت برای مقابله با نقض‌های شدید حقوق بشر که صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر می‌اندازد، می‌تواند به وضع آن‌گونه تحریم‌های اقتصادی که برخی از انواع حقوق بشر با درجه اهمیت کمتر را مورد خدشه قرار می‌دهند، مبادرت ورزد؛ به عنوان مثال، شورا می‌تواند به منظور پایان دادن به کشتار سیستماتیک و نقض فاحش و گسترده حق حیات، تحریم‌های مالی و تجاری را که متضمن نقض حق مالکیت و آزادی تجارت می‌باشد مقرر نماید؛ زیرا بدیهی است که اهمیت حق حیات بیش از حق مالکیت و آزادی تجارت است. در هر حال، اختیار شورای امنیت مبنی بر نادیده گرفتن حقوق بشر در وضع تحریم‌های اقتصادی با دو محدودیت اساسی مواجه است؛ محدودیت نخست این است که شورای امنیت نمی‌تواند از رهگذر اعمال تحریم‌های اقتصادی، حقوق اساسی بشر را نادیده گیرد.

طبق ماده ۵۰ طرح مواد راجع به مسئولیت دولت، هرگونه رفتار متقابلی که تخطی از حقوق اساسی بشر باشد، در شمار اقدامات متقابل ممنوعه قرار می‌گیرد. علی‌رغم اینکه مفهوم حقوق اساسی یا بنیادین بشر در طرح مزبور تعریف نشده است، قدر مسلم آن است که این حقوق دست کم شامل حقوق غیرقابل عدول مندرج در میثاق بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی می‌باشند.^{۷۶}

محدودیت دوم این است که شورای امنیت نباید در برنامه‌های تحریم اقتصادی، قواعد حقوق بشر را به نحوی که موجب تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی گردد، نادیده گیرد؛ زیرا این اقدام با توجه به مسئولیت اصلی شورا در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، نقض غرض و نافی فلسفه وجودی شورا می‌باشد. بنابراین، چنانچه وضعیت معیشتی مردم یک کشور به گونه‌ای باشد که اعمال تحریم‌های گسترده اقتصادی به تشدید درگیری‌ها و هجوم پناهندگان به کشورهای همسایه منجر گردد، شورای امنیت باید از برقراری چنین تحریم‌هایی خودداری نموده و به تحریم‌های محدود و هدفمند - که صرفاً مقامات دولتی و یا سران گروه‌های شورشی یا تروریستی را شامل می‌شود - اکتفا نماید.

76. Davidson.Elias, *op.cit.*, p. 24.

هـ - محدودیت‌های شورا به موجب قواعد حقوق بشردوستانه

۱- طرح موضوع

برخی معتقدند که موازین حقوق بشردوستانه بین‌المللی شامل برنامه‌های تحریم اقتصادی که در خلال یک مخاصمه مسلحانه اعمال می‌گردند نیز می‌شود؛ براساس قواعد حقوق بین‌الملل بشردوستانه، جمعیت غیرنظامی باید در قبال جنگ و آثار آن تا حد امکان مورد حمایت قرار گیرند. این امر مستلزم آن است که غیرنظامیان همواره از ضروریات زندگی من جمله غذا، آب آشامیدنی، مسکن، دارو و مراقبت پزشکی بهره‌مند باشند.^{۷۷}

این دیدگاه مورد قبول کنفرانس بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر نیز قرار گرفته است. این کنفرانس در بیست و ششمین اجلاسیه خود در سال ۱۹۹۵ تحت عنوان «آثار انسانی تحریم‌های اقتصادی» تصریح می‌نماید:

«هرگونه برنامه تحریمی که در چارچوب مخاصمات مسلحانه برقرار می‌گردد تحت حکومت حقوق بشردوستانه بین‌المللی قرار دارد که براساس آن لازم است بقا و نیازهای ضروری جمعیت غیرنظامی تأمین گردد».^{۷۸}

همچنین مجمع عمومی سازمان ملل متحد در چندین قطعنامه از جمله قطعنامه‌های ۲۶۷۵، ۲۶۷۷ و ۳۳۱۸، قواعدی را در مورد حمایت از اشخاص در خلال مخاصمات مسلحانه بیان نموده است. مجمع در بند (۶) قطعنامه شماره ۳۳۱۸ موسوم به «اعلامیه حمایت از زنان و کودکان در وضعیت‌های فوق‌العاده و مخاصمات مسلحانه»، اعلام می‌نماید:

«زنان و کودکانی که جزء جمعیت غیرنظامی می‌باشند و در وضعیت‌های فوق‌العاده و مخاصمات مسلحانه قرار دارند ... نباید از مسکن، غذا، کمک‌های دارویی یا سایر حقوق غیرقابل انتقال به‌موجب مقررات اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اعلامیه حقوق کودک یا سایر اسناد حقوق بین‌الملل محروم گردند».^{۷۹}

77. Bossuyt. Marc, "The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights" (Working paper), Commission of Human Rights, sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Fifty-Second Session, Item 12 of the provisional agenda, p. 32.

78. 26th International conference of the Red Cross and Red Crescent, "Humanitarian consequences of Economic Sanctions", at <http://www.icrc.org>.

79. GA. Res 3318(XXIX), 14 December 1974, "Declaration on the protection of women and Children in Emergency and Armed Conflict", paragraph 6.

بنابراین جمعیت غیرنظامی از حمایت‌های حقوق بشردوستانه در قبال تحریم‌های اقتصادی اعمال شده در زمان جنگ برخوردار می‌باشد؛ اما آیا قواعد حقوق بشردوستانه به تحریم‌های اقتصادی که در زمان صلح اعمال می‌گردند، نیز تعمیم می‌یابند؟

به نظر می‌رسد آن دسته از قواعد حقوق بشردوستانه که جنبه عرفی دارند، در برنامه‌های تحریم اقتصادی نیز قابل اعمال می‌باشند؛ برخی از حقوقدانان با استفاده از روش استدلال قیاسی و تشبیه تحریم‌های اقتصادی به عملیات نظامی از حیث آثاری که ممکن است بر افراد عادی داشته باشند، به این نتیجه رسیده‌اند که قواعد عرفی حقوق بشردوستانه از جمله اصل تشخیص (تفکیک) و ممنوعیت ایجاد قحطی و گرسنگی در برنامه‌های تحریم اقتصادی خارج از چارچوب مخصصات مسلحانه نیز کاربرد دارند.^{۸۱}

به نظر این دسته از حقوقدانان، مفاد معاهده ژنو راجع به حمایت از اشخاص غیرنظامی در زمان جنگ (۱۲ اوت ۱۹۴۹) در رابطه با تحریم‌های اقتصادی نیز اعمال می‌گردد؛ زیرا این مقررات شامل مخصصاتی که صراحتاً به‌عنوان جنگ شناخته نشده‌اند نیز می‌شود. در واقع تحریم‌های اقتصادی در برخی موارد در مقایسه با عملیات نظامی جزئی و محدود اثرات به‌مراتب مخرب‌تر و زیانبارتری دربردارند؛ بنابراین حمایت از افراد عادی در برابر این‌گونه اثرات ویرانگر با استناد به موازین حقوق بشردوستانه امری ضروری است.^{۸۱}

به عبارت دیگر حقوق بین‌الملل که کمترین صدمه‌ای به غیرنظامیان در زمان جنگ را ممنوع ساخته است، نمی‌تواند اجازه دهد که کل جمعیت یک کشور به‌دلیل عدم تسلیم حکومتشان به خواسته‌های جامعه بین‌المللی، صدمه ببینند و فقیرترین و ضعیف‌ترین افراد نابود شوند.^{۸۲}

بر این اساس قواعد راجع به حمایت از افراد انسانی که در قالب دو اصل تشخیص (تفکیک) و ممنوعیت ایجاد قحطی و گرسنگی جای می‌گیرند، بر کلیه برنامه‌های تحریم اقتصادی اعم از آنکه در خلال جنگ و یا در زمان صلح اجرا گردند، قابل اعمال می‌باشند.

80. Köchler. Hans, "Ethical Aspects of Sanctions in International Law, The Practice of the Sanctions Policy and Human Rights", International Progress Organization(I.P.O.), Research papers, Vienna, 1994, pp.15-16. at <http://i-p-o.org/sanctp.htm>.

81. *Ibid*, p.16.

82. Clark. Ramsey, "Appeal for Action to Prohibit All Embargoes against a whole Nation", contra Los embargos sanctions, Dossier I, OSPAAAC, Madrid (1994), p.1. cited by Hans köchler, *op.cit.*, p. 15.

۲- اصل تفکیک

مقصود از اصل تفکیک در حقوق بین‌الملل مخصصات مسلحانه آن است که باید میان مبارزان و غیرمبارزان تمایز به عمل آید و کسانی که در هدایت عملیات جنگی نقشی ندارند نباید هدف اقدامات مسلحانه قرار گیرند. همچنین برخی اماکن و اموال و اشیاء نباید هدف حملات نظامی واقع شوند.

«تشخیص و تفکیک مبارزان و غیرمبارزان دارای ریشه‌های عرفی بسیار کهنی می‌باشد... اصل اساسی حاکم بر موضوع این است که نه جمعیت غیرنظامی و نه افراد غیرنظامی نباید هدف حملات قرار گیرند. در مقابل، آنها نیز نباید در مخصصات شرکت کنند. در غیر این صورت خصیصه غیرنظامی بودن خود را از دست خواهند داد. غیرنظامیانی که در مخصصات شرکت نداشته باشند، تحت حمایت حقوق بین‌الملل قرار می‌گیرند».^{۸۳}

ماده ۵۰ مقررات لاهه راجع به قواعد و عرف‌های جنگ‌های زمینی (۱۹۰۷) مقرر می‌دارد:

«هیچ‌گونه مجازاتی اعم از مالی و غیر آن علیه گروهی از مردم به دلیل رفتار افرادی که آن گروه نمی‌توانند مشترکاً و منفرداً مسئول اقدامات آنها قلمداد گردند اعمال نخواهد شد».

همچنین طبق مواد ۴۸ و ۴۹ پروتکل الحاقی اول، حمایت از جمعیت غیرنظامی مستلزم آن است که آنها در هر وضعیتی از مبارزان متمایز گردند. با تعمیم اصل تفکیک به برنامه‌های تحریم اقتصادی این نتیجه حاصل می‌شود که تحریم‌ها باید صرفاً دولتمردان و یا آن دسته از افرادی را که نقش مؤثری در تصمیم‌گیری‌ها دارند، از قبیل رهبران گروه‌های تروریستی یا شورشی را هدف قرار داده و به‌نحوی طراحی شوند که مردم عادی را تحت تأثیر قرار ندهند.

تحریم‌های اقتصادی محدودتر و جزئی‌تر نسبت به برنامه‌های تحریم گسترده‌تر و عاری از تمایز، ارجحیت دارند. با توجه به اثرات زیانبار تحریم‌های اقتصادی، به نظر می‌رسد آن دسته از تحریم‌های گسترده که نمی‌توانند میان افراد مسئول و غیرمسئول تمایز قائل گردند، باید غیرمجاز شناخته شوند.^{۸۴}

«تحریم‌های جامع و گسترده برخلاف تحریم‌های جزئی، بنابه ماهیتشان اجازه تفکیک میان مردم عادی و دولت یا نهادهای خاص دولتی که سیاست‌هایشان می‌تواند تحت تأثیر

^{۸۳} ضیائی بیگدلی، محمدرضا، حقوق جنگ (حقوق مخصصات مسلحانه)، چاپ دوم، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، صص ۱۰۳ و ۱۲۰.

^{۸۴} See. Reisman. W. Michael and Douglas L. Stevick, "The Applicability of International Law standards to United Nations Economic Sanctions Programmes", EJIL, vol.9/No.1/1998, pp. 86-141.

تحریم‌ها قرار گیرد را نمی‌دهند. تحریم‌های جامع، مردم عادی را به‌صورت گروگان‌هایی در دست شورای امنیت و دولت یا دولتهایی که اقدامات قهری را اجراء می‌نمایند، درمی‌آورند.^{۸۵} بنابراین تحریم‌هایی منطبق با اصل تفکیک می‌باشند که صرفاً افراد مسئول و متخلف را تحت فشار قرار دهند. این‌گونه تحریم‌ها به تحریم‌های هوشمند^{۸۶} موسوم گردیده‌اند و مهمترین مصداق آنها، تحریم‌های مالی می‌باشد.

۳- ممنوعیت ایجاد قحطی و گرسنگی

بند (۱) ماده ۵۴ پروتکل الحاقی اول به معاهدات ژنو ۱۹۴۹ مقرر می‌دارد:

«ایجاد گرسنگی برای مردم به‌عنوان یک شیوه جنگی ممنوع است».

علاوه بر این مواد ۲۱ و ۲۲ معاهده چهارم ژنو مقرراتی را در مورد ارسال مواد دارویی برای درمان مجروحین پیش‌بینی کرده و جلوگیری از این اقدام را ممنوع ساخته است. همچنین حمایت از اشیایی که برای بقاء جمعیت غیرنظامی ضروری است در ماده ۵۴ (بند ۱) پروتکل اول و ماده ۱۴ پروتکل دوم پیش‌بینی شده است.

به عقیده برخی از صاحب‌نظران، مقررات مزبور در اجرای اقدامات اقتصادی قهری شورای امنیت نیز کاربرد دارند.^{۸۷} «به‌عنوان مثال ادامه تحریم‌های اقتصادی جامع بر ضد عراق که بخش عمده‌ای از زیرساخت اقتصادی آن بر اثر اقدامات مسلحانه منطبق با فصل هفتم منشور ملل متحد نابود شده بود، ناقض مقررات مذکور می‌باشد».^{۸۸}

بنابراین، درحالی‌که هرگونه ایجاد گرسنگی برای مردم عادی در خلال مخاصمات مسلحانه که ممکن است در زمان کوتاهی جریان داشته باشد، ممنوع می‌باشد، این ممنوعیت را می‌توان به برنامه‌های تحریم اقتصادی که گاه سالها به طول می‌انجامد و جمعیت وسیعی از مردم یک کشور را با قحطی و گرسنگی مواجه می‌سازد، تعمیم داد.

با این وجود، به‌نظر می‌رسد اصل کلی رعایت جنبه‌های انسانی در اعمال تحریم‌های اقتصادی که از اصول حقوق بین‌الملل عام به شمار می‌آید، متضمن ممنوعیت ایجاد قحطی و گرسنگی نیز می‌باشد و بدون تعمیم قاعده اخیر از حقوق بین‌الملل مخاصمات مسلحانه به

85. Köchler, Hans, *op.cit.*, p. 15.

86. smart sanctions

87. Köchler, Hans, *op.cit.*, p.15.

88. *Ibid*, p.15.

تحریم‌های اقتصادی نیز باید آن را از قواعد لازم‌الاجرا در برنامه‌های تحریم اقتصادی محسوب نمود.

نتیجه‌گیری

شورای امنیت سازمان ملل متحد به‌عنوان یکی از تابعان حقوق بین‌الملل ملزم به رعایت قواعد و مقررات بین‌المللی است و حقوق بین‌الملل مبنای هنجاری منشور محسوب می‌شود. بنابراین شورای امنیت در ایفای وظایف خود در چارچوب فصل هفتم منشور - از جمله در اعمال تحریم‌های اقتصادی - با محدودیت‌هایی مواجه می‌باشد.

محدودیت‌های حقوقی شورای امنیت در اعمال تحریم‌های اقتصادی شامل حقوق بین‌الملل عام، قواعد آمره، مقررات خاص منشور و قواعد حقوق بشر و حقوق بشردوستانه می‌باشد.

الزام شورای امنیت به رعایت مقررات منشور ناشی از ماده ۲۵ می‌باشد که تصریح می‌نماید: «اعضای ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را به‌موجب این منشور قبول و اجرا نمایند».

«مفهوم مخالف این ماده به‌سادگی این معنی را می‌رساند که چنانچه قطعنامه‌های شورای امنیت متضمن عدول از منشور و یا نادیده گرفتن آن باشد، قابل قبول نبوده و لازم‌الاجراء محسوب نمی‌گردند».^{۸۹}

پایبندی شورای امنیت به اصول حقوق بین‌الملل عام در اعمال تحریم‌های اقتصادی مستلزم رعایت سه اصل انسانیت (رعایت موازین انسانی)، ضرورت و تناسب می‌باشد. همچنین شورای امنیت ملزم به رعایت قواعد آمره در زمینه اعمال تحریم‌های اقتصادی می‌باشد؛ این دسته از قواعد در جایگاهی برتر نسبت به مقررات منشور قرار دارند و حتی ماده ۱۰۳ منشور نیز نمی‌تواند برتری آنها را خدشه‌دار سازد.

یکی از مهمترین قواعد آمره‌ای که شورای امنیت باید در اعمال تحریم‌های اقتصادی آن را رعایت نماید، حق حیات می‌باشد که براساس تفسیر کمیته حقوق بشر دارای مفهومی وسیع است و شامل تأمین حداقل کالاها و خدمات ضروری و امکانات اولیه بهداشتی و مراقبت‌های پزشکی نیز می‌شود. بنابراین تحریم‌های اقتصادی جامع و گسترده که مردم را از دستیابی به این امکانات محروم می‌سازند، مغایر با قاعده آمره حق حیات می‌باشند.

۸۹. شریف، پیشین، ص ۱۰۶.

در رابطه با رعایت موازین حقوق بین‌الملل بشر، شورای امنیت اولاً باید همواره حقوق اساسی بشر را در برنامه‌های تحریم اقتصادی رعایت نماید و ثانیاً تحریم‌هایی را که موجب به خطر افتادن صلح و امنیت بین‌المللی می‌گردد، وضع ننماید و در صورتی که اقدام به وضع این‌گونه تحریم‌ها کرده است آنها را متوقف سازد؛ زیرا اعمال این قبیل تحریم‌ها از سوی شورای امنیت نقض غرض و مغایر با مسئولیت اصلی این شورا در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی می‌باشد.

علی‌رغم آنکه قواعد حقوق بشردوستانه بین‌المللی خاص زمان جنگ و مخاصمات مسلحانه می‌باشد، اما دو اصل تفکیک میان مبارزان (افراد مسئول) و غیرمبارزان (افراد غیرمسئول) و نیز ممنوعیت ایجاد قحطی و گرسنگی برای جمعیت غیرنظامی (مردم عادی) قابل تسری و تعمیم به برنامه‌های تحریم اقتصادی در زمان صلح نیز می‌باشند؛ هرچند اصل اخیر در چارچوب اصول حقوق بین‌الملل عام و به‌ویژه اصل انسانیت نیز قرار می‌گیرد.

اصل تفکیک ایجاب می‌نماید که تنها کسانی در معرض اثرات تحریم‌ها قرار گیرند که در زمره افراد مسئول و تصمیم‌گیرنده به شمار می‌آیند. بنابراین افراد عادی و غیرمسئول نباید از تحریم‌ها زیان ببینند. تحریم‌های اقتصادی هوشمند با هدف قرار دادن اشخاص مسئول، تا حدود زیادی به رعایت اصل تفکیک کمک می‌کنند.